

<https://helda.helsinki.fi>

Kansalaisten sosiaaliturva

Kananen, Johannes Kennet

Gaudeamus

2017

Kananen , J K 2017 , Kansalaisten sosiaaliturva . julkaisussa J Kananen (Toimittaja) ,
Kilpailuvaltion kydyssä : Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus . Gaudeamus , Helsinki ,
Sivut 30-54 .

<http://hdl.handle.net/10138/310049>

unspecified

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

1

KANSALAISTEN SOSIAALITURVA

Johannes Kananen

Suomalainen yhteiskunta rakentuu varsin vahvasti palkkatyön instituution varaan: palkkatyötä pidetään sekä oikeutena että velvollisuutena. Suomen perustuslaki takaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemassaan ammatissa. Velvollisuus palkkatyö on siinä mielessä, että työttömän on aktiivisesti haettava töitä ja oltava työmarkkinoiden käytettävissä säilyttääkseen oikeutensa työttömyyskorvaukseen. Silloin kun palkan ansaitseminen ei ole mahdollista esimerkiksi sairauden, vanhuuden tai työkyvyttömyyden vuoksi, sosiaaliturva pitää yllä määrättyä tulotasoa ja estää elintason nopean romahduksen.¹

Sosiaaliturva alkoi muotoutua sotien jälkeisinä vuosikymmeninä – erityisesti 1960–1980-luvuilla. Tätä ennen sosiaaliturvalainsäädäntöä oli toki ollut, mutta etuuksien taso ja kattavuus parantui sotien jälkeen huomattavasti. Erityisesti ansiosidonnaiset eli työhistorian pituuden ja sosiaaliturvamaksujen perusteella määräytyvät etuudet laajenivat sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Sosiaaliturvaetuuksista eläkkeet ja työttömyyskorvaukset saavat yleensä eniten huomiota. Eläkkeisiin kuluu eniten rahaa ja työttömyyskorvauksiin puolestaan liittyy paljon poliittisia intohimoja.

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmä syntyi vuonna 1961. Kaikkien yksityisten alojen työntekijöiden ja työnantajien lakisääteiseksi velvollisuudeksi tuli maksaa työeläkemaksuja, jotka rahastoitiin työeläkeyhtiöihin. Vastineeksi eläkemaksuja maksaneet työntekijät olivat eläkkeelle jäätyään oikeutettuja ansiosidonnaiseen työeläkkeeseen: mitä pidempi työhistoria ja mitä korkeammat ansiot, sitä suurempi työeläke. 1960-luvulla selkeytettiin myös valtion ja kuntien työntekijöiden eläkkeitä niin, että ne vastasivat suurin piirtein yksityisten alojen työeläkkeitä.² Valtion ja kuntien työntekijöiden eläkkeitä hallinnoi Kuntien eläkevakuutus (Keva). Yksityisten alojen työntekijöiden eläkkeitä hallinnoivat yksityiset eläkeyhtiöt. Kaikille eläkeläisille myönnettyt kansaneläkkeet olivat osa suomalaista sosiaaliturvaa jo ennen työeläkkeitä. Kansaneläkejärjestelmä jatkoi olemassaoloaan työeläkejärjestelmän rinnalla: henkilö, jolla ei ole lainkaan työhistoriaa, on oikeutettu kansaneläkkeeseen mutta ei työeläkkeeseen.

Työttömyyskorvaus muotoutui vastaavalla tavalla kaksiportaiseksi. Järjestelmää kehitettiin erityisesti 1960-luvulta lähtien.³ Vuonna 1985 alettiin työhistorian ja työttömyysvakuutusmaksujen perusteella maksaa ansiosidonnaista työttömyyskorvausta, mikäli työnhakija ei onnistunut yrityksistä huolimatta löytämään itselleen työtä. Mikäli ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehdot eivät täyttyneet, työtön työnhakija oli kuitenkin oikeutettu peruspäivärahaan. Työttömyyskorvaus on ollut melkein koko ajan uudistusten kohteena, ehkä juuri siksi, että siihen on liittynyt niin paljon poliittisia intohimoja. Ehkä keskeisin poliittinen kiista on käyty työttömyyskorvauksen kestosta. Suomalaisen sosiaaliturvamallin ensi vaiheissa korvauksen pituutta ei rajoitettu, eli työttömyyskorvausta sai niin pitkään kuin työttömyys jatkui. Tuolloin talouskasvu oli kuitenkin melko nopeaa ja työpaikkoja runsaasti saatavilla, joten työttömyyskorvauksen kesto ei ollut ongelma. 1990-luvun laman jälkeen peruspäivärahalle määriteltiin enimmäispituus:

500 päivää, eli sama kuin ansiosidonnaisessa työttömyyskorvauksessa.

Eläkkeiden ja työttömyyskorvausten lisäksi sosiaaliturvaan kuuluu sairausvakuutus, vanhempainvakuutus, tapaturmavakuutus ja vakuutus perhehuoltajan kuoleman varalta. Sairausvakuutus korvaa sairaudesta aiheutuvia työtulon menetyksiä, ja sen suuruus määräytyy ansioiden perusteella. Vanhempainvakuutusta saavat pienten lasten äidit ja isät siihen saakka, kun lapsi on yhdesän kuukauden ikäinen.

Sosiaaliturvajärjestelmä toimii rinnakkain kunnallisen sosiaali- ja terveystalvaelujärjestelmän ja paikallisen työvoimahallinnon kanssa siten, että järjestelmät täydentävät toisiaan. Esimerkiksi sairauspäivärahan saaja on samalla oikeutettu kunnallisiin terveystalvaeluihin. Vanhemmuudesta koituvia kuluja pienentää kunnallinen päivähoitojärjestelmä ja työvoimahallinnon talvaelut pyrkivät edistämään työttömien työllistymistä.

Edellä mainittujen sosiaaliturvaetuuksien lisäksi Suomessa asuville voidaan maksaa myös asumistukea, opintotukea ja lasten kotihoidon tukea. Nämä tukimuodot eivät ole varsinaisia vakuutuksia vaan pikemminkin sosiaaliavustuksia.⁴ Ne kustannetaan verorahoin ja myönnetään tarveharkinnan perusteella.

Tässä esitettyyn sosiaaliturvan kuvaukseen sisältyy oletus siitä, että sosiaaliturva voidaan erottaa yksityisvakuutuksesta, eli esimerkiksi kaupallisten yritysten tarjoamista henki-, sairaus-, tapaturma- ja eläkevakuutuksista. Tämä erottelu ei ole kuitenkaan täysin selvä, ja raja yksityisen vakuutuksen ja sosiaaliturvan välillä on muuttunut ajan myötä.⁵ Esimerkiksi suomalainen työeläke on yksityisten yritysten hallinnoima lakisääteinen, kaikille työntekijöille pakollinen vakuutus. Jos tarkkaa erottelua yksityisen vakuutuksen ja sosiaaliturvan välille ei haluta tehdä, voidaan ajatella, että vakuutus sinänsä on keskeinen yhteiskunnallisia suhteita järjestävä periaate, joka saa erilaisia ilmenemismuotoja ja toimii erilaisten logiikoiden mukaisesti.⁶

SOSIAALITURVA JA HYVÄN KEHÄT

Sosiaaliturvan ylläpitämiseen kuluu paljon rahaa. Esimerkiksi työeläkerahastojen yhteenlaskettu arvo vuonna 2015 oli 180,9 miljardia euroa.⁷ Samana vuonna Suomen talouden koosta viitteitä antava bruttokansantuote oli 209 miljardia euroa.⁸ Vuonna 2015 työeläkkeitä maksettiin 25,3 miljardia euroa, eli vain pieni osa eläkerahastojen kokonaisarvosta.⁹ Työeläkelain mukaisesti yrityksiltä ja työntekijöiltä myös kerätään jatkuvasti työeläkemaksuja. Vuonna 2014 kaikki sosiaalimenot olivat 65,6 miljardia euroa eli 32 prosenttia bruttokansantuotteesta.¹⁰ Vanhuuteen liittyvien menojen osuus sosiaaliturvamenosta oli 38 prosenttia. Työnantajat olivat sosiaalimenojen suurin rahoittaja, joiden osuus rahoituksesta oli 35 prosenttia.

Ennen hyvinvointivaltion muotoutumista ajateltiin yleisesti, että köyhyys oli joko ihmisen kohtalo tai itse aiheutettua. Sosiaaliturvajärjestelmä syntyi, kun ajattelutavat muuttuivat ja köyhyyden syyt nähtiin pikemminkin yhteiskunnan rakenteissa ja lainalaisuuksissa.¹¹ Sosiaalipolitiikan avulla ajateltiin voitavan ohjailla ja hallinnoida näitä rakenteita kohti määrättyjä tavoitteita.¹² Teollistuvassa ja kaupungistuvassa yhteiskunnassa sosiaaliturva vahvisti omalta osaltaan palkkatyönormia.¹³ Sosiaaliturvasta tuli myös olennainen osa suomalaisen hyvinvointimallin hyviä kehiiä.¹⁴ Yhdessä progressiivisen tuloverotuksen kanssa se tasasi tulonjakoa siten, että suuri- ja pienituloisten väliset erot eivät kasvaneet nopeasta talouskasvusta huolimatta kovin suuriksi. Vähentämällä köyhyyttä sosiaaliturva ehkäisi sosiaalisten ongelmien syntymistä.

Sosiaaliturvan kehittyessä myös mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaan tasoittuivat niin, että syntyperä ja tausta vaikuttivat yhä vähemmän lasten ja nuorten tuleviin mahdollisuuksiin. Ennen hyvinvointivaltiota yhteiskunta oli vahvasti jakaantunut eri luokkiin. Säätyjaon aikana yhteiskuntaluokat olivat muodollisia instituutioita: yläluokan elintavat ja

toimintamahdollisuudet poikkesivat huomattavasti alempien yhteiskuntaluokkien tavoista ja mahdollisuuksista. Hyvinvointivaltio tasoitti yhteiskuntaluokkien eroja, ja syntyperällä ja asuinpaikkakunnalla oli yhä vähemmän merkitystä tulevan elämän muotoutumiseen. Siten hyvinvointivaltion voi nähdä osana kehitystä kohti yhteiskunnallista tasa-arvoa.

Sosiaaliturvan laajentamiselle sotien jälkeisinä vuosikymmeninä oli myös taloudellisia perusteita: poliitikot ja asiantuntijat ajattelivat sen lisäävän talouden kokonaiskysyntää. Pienituloisten kulutus kasvoi enemmän kuin rikkaiden väheni, kun progressiivinen verotus ja sosiaaliturva jakoivat tuloja uudelleen.¹⁵ Taloudellisesti merkittävää oli myös se, että sosiaalisten ongelmien vähentyessä pienen kansakunnan inhimilliset resurssit tulivat paremmin hyödynnettyä.

Suomalaisessa hyvinvointimallissa tasa-arvo, solidaarisuus ja tehokkuus vahvistivat toisiaan.¹⁶ Kuten edellä todettiin, tulojen uudelleenjako tehosti inhimillisten resurssien käyttöä ja vauhditti näin talouskasvua, mikä puolestaan loi uusia resursseja, joita jälleen jaettiin tasaisesti väestön kesken – ja niin edelleen. Sosiaaliturva syntyi aikana, jolloin Suomessa oli kolme keskeistä väestönosaa: maaseutuväestö, työväestö ja pääomaa omistavat työnantajat. Hyviä kehiä syntyi näiden väestönsien välisten kompromissien myötä: työnantajat hyväksyivät työläisten järjestäytymisen ja heidän oikeuksiensa laajentamisen ja työntekijät hyväksyivät talouskasvun ja rationalisoinnin tavoitteet teollisuustuotannossa. Kun nämä ryhmät onnistuivat sopimaan uudistuksista keskenään, syntyi eri aineksista hyvien kehien ideologia, johon kuului kapitalismin henki (työnantajat), sosialismin utopia (työntekijät) ja vapaan ja itsenäisen talonpojan idealisoitu perintö (maaseutuväestö).¹⁷

Maaseutuväestö kannatti universaalia, palkkatyösuhteesta riippumatonta sosiaaliturvaa. Työväestölle oli ansiosidonnainen sosiaaliturva, joka palkitsi pitkästä työhistoriasta. Työnantajat osallistuivat sosiaaliturvan rahoitukseen maksamalla

veroja ja työnantajamaksuja. Näin he varmistivat luotettavan työvoiman saatavuuden ja sen, että pääomien kasvattaminen säilyi talouden perustana. Vastineeksi verorahoilla rakennetusta sosiaaliturvasta työntekijät pysyivät tyytyväisinä eivätkä vaatineet yksityisomaisuuden sosialisointia. Puoluepolitiikassa näitä väestönsia edustivat maalaisliitto (maaseutuväestön edustaja, nykyinen keskusta), vasemmistopuolueet (työväestön edustajia, nykyiset vasemmistoliitto ja sosiaalidemokraatit, tulkinnasta riippuen perussuomalaiset ja vihreät) ja oikeistopuolueet (työnantajien edustajia, nykyiset kokoomus, RKP, kristillisdemokraatit).

Lisäksi työmarkkinoilla työntekijät ja työnantajat järjestäytyivät aloittain, ja alajärjestöt puolestaan kuuluivat keskusliittoihin. Siten eri väestöryhmillä oli edustuksensa sekä työmarkkinoilla että puoluepolitiikassa. Käytännössä työmarkkinapolitiikka ja puoluepolitiikka kietoutuivat yhteen niin, että työväestöä edustavien vasemmistopuolueiden ja ammattiliittojen välillä oli yhteyksiä. Vastaava yhteys oli oikeistopuolueiden ja työnantajajärjestöjen välillä. Tämä oli luonnollista, koska eri organisaatioita yhdistivät samat poliittiset tavoitteet.

Maaseutuväestön, työväestön ja työnantajien edustajat osallistuivat puolueiden tai työmarkkinajärjestöjen kautta paitsi sosiaaliturvalainsäädännön hyväksymiseen myös sen valmisteluun. Tämä oli epäilemättä edellytyksenä konsensuksen löytymiselle. Kun eri intressiryhmät olivat mukana jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa, oli helpompi löytää kompromisseja ja kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja kuin jos keskustelu olisi alkanut valmiista päätösesityksestä. Käytännössä valmistelu tapahtui kolmikantaisesti komiteoissa, joissa sekä hallituksen, että työmarkkinajärjestöjen edustajat olivat mukana.¹⁸

Lainsäädännön valmistelun lisäksi eri intressiryhmät olivat edustettuna sosiaaliturvajärjestelmän hallinnoinnissa ja sen toimeenpanossa. Vaikka työeläkeyhtiöt olivat muodollisesti yksityisiä, työmarkkinaosapuolet osallistuvat kuitenkin niiden

hallintoon. Ammattiliitot osallistuivat myös työttömyysturvan hallinnointiin työttömyyskassojen välityksellä. Suomalaiselle mallille tyypillistä on siten intressiryhmien erilaiset roolit lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi toimeenpano ja hallinnointi eivät ole selvästi erillään lainsäädännön valmistelusta ja lakimuutosten hyväksymisestä.

Sosiaaliturvan luomisessa jokainen edistysaskel edellytti eri intressiryhmien välisten pyrkimysten yhteensovittamista ja konsensuksen etsimistä. Tällainen sopiminen on olennainen osa suomalaista hyvinvointimallia. Monissa maissa sosiaalisten oikeuksien laajentuminen on hidastunut tai pysähtynyt juuri eturistiriitojen vuoksi: jos eri eturyhmät eivät pysty sopimaan uudistuksista, ne keskittyvät lähinnä vastustamaan toistensa esityksiä, jolloin lainsäädäntö ei muutu.

Sosiaaliturvan viimesijaisena muotona on toimeentulotuki. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä sosiaaliturvasta muodostui sen verran kattava, että toimeentulotuki oli viimeinen tuki niissä harvinaisissa tilanteissa, jolloin ihminen ei saanut mitään muuta sosiaaliturvaa. Tällöin toimeentulotuki ehkäisi täydelliseen köyhyyteen joutumista. Vaikka toimeentulotuki ei rahallisesti ole hyvinvointivaltion merkittävimpiä osia, se on periaatteellisesti tärkeä. Toimeentulotuen historiallisessa kehityksessä näkyy koko hyvinvointivaltion kehitys. Esiteollisella ajalla köyhäinhoito oli hyvin leimaavaa ja heijasteli tuolloin vallalla olleita ennakkoluuloja köyhiä väestönsia kohtaan. Asenteet muuttuivat hitaasti, ja kun hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella oikeuksia viimesijaiseen toimeentuloon laajennettiin, nämä oikeudet muotoutuivat hieman jälkijunassa muuhun sosiaaliturvaan verrattuna. Kuitenkin viimeistään 1980-luvulla viimesijaista tukea vastaanottavia ei enää pidetty toisen luokan kansalaisina ainakaan lainsäädännön näkökulmasta. Viime vuosikymmeninä toimeentulotukilainsäädäntöä on taas tiukennettu ja toimeentulotukiasiakkaiden velvollisuudet ovat lisääntyneet.

1990-luvun alku oli monesta näkökulmasta murrosaikaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tuolloin puhkesi 1980-luvulla kehittynyt finanssi- ja kiinteistökupla traagisin seurauksin. Monet ihmiset menettivät omaisuutensa ja työttömiä oli ennätyksellisen paljon. Pankkeja meni konkurssiin ja valtiontalous oli kriittisessä tilassa. Vuonna 1991 Neuvostoliitto hajosi, mikä merkitsi sekä taloudellista että ideologista muutosta. Neuvostoliitto oli ollut Suomelle paitsi tärkeä kauppakumppani myös tärkeä aatteellinen innoittaja. Erityisesti työväenliikkeelle ja osalle älymystöä sosialismin utopia ja marxilaisuus oli ollut tärkeä inspiraation lähde. Kun tämä utopia koki kolauksen, mielipiteet alkoivat muuttua. Taloudellinen lama vauhditti omalta osaltaan tätä muutosta, ja pieni talouspoliittinen eliitti teki nopeasti varsin suuria ja kauaskantoisia päätöksiä.

Laman aikana tuore sosiaaliturvajärjestelmä joutui koetukselle. Kun työttömyys lisääntyi, työttömyyskorvauksista tuli huomattava osa monen kotitalouden tuloja. Kun talous samalla supistui ja valtio velkaantui, sosiaalimenojen osuus kansantulosta kasvoi. Massatyöttömyys, pankkien ja yritysten konkurssit, talouden supistuminen ja valtion velkaantuminen ajoivat Suomen kriisiin. Käsitykseen sosiaaliturvasta vaikutti olennaisesti se, miten vallassa oleva poliittinen ja hallinnollinen eliitti alkoi selittää kriisin syitä. Monet päättäjät pitivät taloudellista katastrofia kansalaisten omana syynä, koska nämä olivat heittäytyneet vastuuttomiksi löysän rahan aikana 1980-luvulla. Laman jälkeen päättäjät sanoivat, että työttömyydellä oli ”tervehdyttävä” vaikutus.¹⁹ Siten päättäjät muotoilivat tulkinnan, jonka mukaan sosiaaliturvaetuuksia olisi karsittava, jotta valtiontalous saataisiin kestävälle pohjalle.

Talouspoliittinen ajattelu muuttui 1990-luvulla: johtavat poliitikot ja virkamiehet ajattelivat, että valtion harjoittaman talouspolitiikan avulla hallitus ei voi vaikuttaa talouden

kysyntäpuoleen eli esimerkiksi työpaikkojen määrään (ks. johdantoluku tässä teoksessa). Sen sijaan hallituksen tulee talouspolitiikan – ja myös sosiaaliturvapolitiikan – avulla ainoastaan pyrkiä lisäämään työvoiman tarjontaa eli työnhakijoiden ja työntekijöiden määrää. Johtavat poliitikot ja virkamiehet pitivät 1990-luvun alussa työttömyyttä rakenteellisenä. Tämän ajattelutavan mukaan nimenomaan kattava sosiaaliturva aiheuttaa rakenteellista työttömyyttä. Rakenteelliseen työttömyyteen ei näin pure valtion elvytys vaan ainoastaan rakenteiden uudistukset, eli sosiaaliturvan muuttaminen kannustavaksi. Käytännössä sosiaaliturvan muuttaminen kannustavaksi tarkoittaa sen tason alentamista ja kattavuuden heikentämistä.²⁰ Valtavirran taloustieteilijät ajattelevat, että tämä lisää kannustimia vastaanottaa työtä avoimilta työmarkkinoilta ja sen myötä työvoiman tarjontaa – riippumatta siitä, minkä verran työpaikkoja on tarjolla. Työvoiman tarjonnan lisäämisen tavoitteen voi tunnistaa poliittisessa retoriikassa esimerkiksi sellaisesta ilmauksesta kuin ”työttömien aktivointi”. Työvoiman tarjonnan lisääminen sopii hyvin yhteen elinkeinoelämän ja yritysten etujen kanssa. Osaavien ja motivoituneiden työntekijöiden saatavuus on yrityksille tärkeää. Näin ollen työnantajat ja heidän poliittiset intressiryhmänsä ovat ahkerasti pyrkineet edistämään työvoiman tarjonnan lisäämisen tavoitteita.

Hallitukset tai poliittiset puolueet eivät missään vaiheessa ole ilmaisseet tavoitteiden muutosta näin selvästi. Tulojen uudelleenjakoon liittyvät tavoitteet korvautuivat hallitusohjelmissa vähitellen kilpailukyvyyn ja innovaatiopolitiikan tavoitteilla sekä löyhillä viittauksilla hyvinvointiyhteiskuntaan.²¹ Julkista keskustelua politiikan suunnanmuutoksesta ei syntynyt, mikä saattoi johtua siitä, että kansalaisten mielestä perinteinen hyvinvointimalli on ollut varsin onnistunut. Puolueet vetosivat näin ollen vaaliohjelmissaan ja julkisessa hyvinvointiyhteiskunnan puolesta, mutta valtionhallinnossa ja lainsäädännön valmistelussa edettiin varsin eri periaatteiden mukaan.²²

Ammattiliitot ja vasemmistopuolueet ovat joutuneet sosiaaliturvapolitiikassa puolustuskannalle. Nämä intressiryhmät eivät ole periaatteessa vastustaneet työvoiman tarjonnan lisäämisen tavoitetta, mutta ne ovat nähneet siinä valtapoliittisia riskejä. Ansiosidonnainen työttömyysturva on eräs keskeisimmistä eduista ammattiliittojen jäsenille. Näin ollen jos hallitus pyrkii lisäämään työvoiman tarjontaa heikentämällä ansiosidonnaista työttömyyskorvausta, riskinä on ammattiliittojen kannalta jäsenmäärän ja sitä myötä poliittisen vaikutusvallan väheneminen. Siten erityisesti ammattiliitot ovat 1990-luvulta lähtien jarruttaneet jonkin verran työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtääviä uudistuksia.

Keskusta (entinen maalaisliitto) ja vasemmistopuolueet ovat olleet varsin häilyväisiä sosiaaliturvapolitiikassaan. Hallituksessa ollessaan nämä puolueet ovat edistäneet työvoiman tarjonnan lisäämisen tavoitteita, mutta oppositiossa ne ovat suhtautuneet tavoitteeseen kriittisesti. Tämä heijastelee sitä tosiasiaa, että käsitys työvoiman tarjonnasta on valtionhallinnossa muodostunut olennaiseksi tulevaisuutta jäsentäväksi ideaksi,²³ kun taas kansalaisten enemmistö eli puolueiden kannattajakunta ovat suosineet perinteistä, tuloja uudelleenjakavaa sosiaaliturvaa. Oikeistopuolueet kokoomuksen johdolla ovat johdonmukaisemmin edistäneet sosiaaliturvan kaventamista kannustavuuden ja myös yritysten kilpailukyvyn nimissä.

Epäselvä tilanne poliittisten puolueiden linjauksissa ja kannoissa on lisännyt hämmennystä kansalaisten parissa, kun vaalituloksilla ei näyttäisi olevan yhteyttä politiikan muutokseen. Tämä hämmennys on kääntynyt jossain määrin politiikasta vieraantumiseksi: kysyttäessä moni kansalainen ei edes muista hallituspuolueita, mikä viittaa siihen, että kansalaiset eivät koe asialla olevan suurta merkitystä.²⁴ Huolestuttava on myös se, että etenkin heikoimmin toimeentulevat äänestävät yhä harvemmin.²⁵

SOSIAALITURVAN UUDISTUKSET

Uusi työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtäävä ajattelu ei ole sosiaaliturvapolitiikan osalta jäänyt teorioiden tai poliittisten ideoiden tasolle, vaan se on konkreettisesti ohjannut sosiaaliturvalainsäädännön uudistuksia 1990-luvulta lähtien. Sosiaaliturvan muutoksista on toki sovittu edelleen eri intressiryhmien kesken, mutta lainsäädäntötyötä on ohjannut yleinen periaate lisätä työvoiman tarjontaa ja sosiaaliturvan kannustavuutta.

Taulukossa 1.1 on lueteltu joitain lainsäädäntömuutoksia, jotka ovat vaikuttaneet sosiaaliturvaan 1990-luvun jälkeen. Luettelossa olevien uudistusten tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa eli työntekijöiden ja -hakijoiden määrää. Eri hallitukset ovat tehneet myös muunlaisia uudistuksia sosiaaliturvaan – esimerkiksi toimeentulotuen maksu siirtyi Kelaan vuoden 2017 alusta alkaen. Tyypillisimmät sosiaaliturvan uudistukset ovat kuitenkin 1990-luvulta lähtien tähdänneet työvoiman tarjonnan lisäämiseen.

Taulukossa 1.1. esitetyt lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet sosiaaliturvapolitiikkaan siten, että sosiaaliturvan saantiehtot ovat tiukentuneet ja etuuksien taso on alentunut. On ajateltu, että tämä lisää työnhakijoiden motivaatiota hakeutua työmarkkinoille. Työttömyysturvan osalta olennaisimpia olivat vuosina 1994 ja 1997 tehdyt muutokset. Vuoden 1994 uudistuksessa hallitus loi tarveharkintaisen työmarkkinatuen, jonka tasoon vaikuttavat puolison tulot.²⁶ Samalla peruspäivärahalle määriteltiin enimmäiskesto. Tämän uudistuksen jälkeen työttömyyskorvausta oli siis vaikeampi saada ja sen taso oli pienempi kuin ennen. Vuonna 1997 ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehto piteni kymmeneen kuukauteen.²⁷ Näin monet työttömät tippuivat ansiosidonnaiselta työttömyyskorvaukselta työmarkkinatuelle tai peruspäivärahalle, jotka ovat tasoltaan huomattavasti alempia. Työssä-

*Taulukko 1.1. Työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtääviä
lainsäädäntömuutoksia sosiaaliturvan alueella.*

Vuosi	Säädös
1994	Työmarkkinatukilaki
1995	Valtioneuvoston asetus toimeentulotuen määräytymisen perusteista 1676/1995
1996	Sairausvakuutuksen minimipäivärahan poisto
1997	Työssäoloehdon pidennys
1998	Toimeentulotukilaki
2001	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta
2005	Työeläkelain uudistus
2007–2009	SATA-komitean esittämät uudistukset, erityisesti KELA-maksun poisto ja veronalennukset
2013	Ansiosidonnaisen päivärahan keston lyhennys ¹
2014	Ansiosidonnaisen päivärahan tason alennus ²

¹ HE 90/2013. Ansiopäivärahan ansio-osuuden kesto lyheni 500 päivästä 400 päivään niillä, joiden työhistoria on lyhyempi kuin kolme vuotta.

² HE 151/2014. Ansiopäivärahan ansio-osuuden taso laski niillä, joiden palkka ylittää 3115 euroa kuukaudessa.

oloehdon pidennys tehtiin oloissa, jolloin työttömyys oli hyvin korkealla ja työnhaku erittäin vaikeaa.

Monet työttömät joutuivat 1990-luvun lopulla turvautumaan toimeentulotukeen, koska tarveharkintaiset työttömyyskorvaukset olivat niin pieniä. 1990- ja 2000-luvun hallitukset ryhtyivät kuitenkin muokkaamaan myös toimeentulotukilainsäädäntöä työvoiman tarjonnan lisäämistä tavoitellen. Vuonna 1995 pääministeri Paavo Lipposen hallitus teki teknisesti pienen mutta periaatteellisesti suuren muutoksen toimeentulotuen myöntämisen perusteisiin. Uuden säädöksen myötä viranomaiset ovat voineet alentaa toimeentulotukea 20 prosentilla,

mikäli hakija kieltäytyy työtarjouksesta tai työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteistä. Tämä oli historiallinen muutos, koska sen jälkeen toimeentulotuen ja sosiaaliturvan saantiehtoja on vähitellen kiristetty yhä enemmän.

Vuodesta 1998 alkaen sosiaaliviranomaiset ovat voineet leikata toimeentulotukea jopa 40 prosenttia, mikäli hakija toistuvasti kieltäytyy työtarjouksesta tai aktivointitoimenpiteistä. Toimeentulotuen leikkaukset voidaan tulkita kurinpitotoimenpiteiksi, joiden avulla hallitus haluaa sopeuttaa toimeentulotuen hakijat vallitsevaan yhteiskunnalliseen järjestykseen. Tuen leikkauksesta huolimatta toimeentulotuen asiakas pysyy järjestelmän hallittavana. Vaikka viranomaiset eivät käyttäisi mahdollisuutta alentaa toimeentulotuen tasoa, alentamisen riski saattaa toimia pelotteena ja alistaa toimeentulotuen hakijoita toimimaan viranomaisten tahdon mukaisesti.

Vuonna 2001 Paavo Lipposen toinen hallitus laajensi toimeentulotuen kurinpitotoimenpiteet koskemaan myös kuntouttavaa työtoimintaa.²⁸ Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on ylläpitää työ- ja toimintakykyä pitkäaikaisilla toimeentulotuen asiakkailla. Vuoden 2001 muutoksen jälkeen viranomaiset ovat voineet rangaista kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyvää leikkaamalla 40 prosenttia toimeentulotuesta. Samalla hallitus velvoitti työttömät toimeentulotukiasiakkaat sanktioiden uhalla ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijoiksi. Näin he pääsivät osalliseksi työttömille tarkoitettuihin työvoimapalveluihin, mutta toisaalta heitä koskivat myös mahdolliset kurinpitotoimenpiteet siinä tapauksessa, että he kieltäytyivät palveluista.

Vuonna 2005 Matti Vanhasen hallitus toteutti suuren työeläkejärjestelmän uudistuksen. Uudistuksen tavoitteena oli turvata eläkejärjestelmän kestävyys pienentämällä eläkkeistä johtuvia kustannuksia tai ainakin estää kustannusten kasvu. Käytännössä tämä tarkoitti eläkkeiden saantiehtojen tiukentamista ja tasojen madaltamista useilla eri tavoilla.²⁹ Vuoden 2005

eläkeuudistuksen jälkeen työntekijät ovat voineet jäädä eläkkeelle joustavasti 63–68 vuoden iässä. Aiemmin yleinen eläkeikä oli 65 vuotta. Vuoden 2005 jälkeen eläkkeet ovat karttuneet hieman aiempaa korkeammalla prosentilla, mutta eläkkeen määrä lasketaan kuitenkin koko työuran aikaisen palkan perusteella. Kun palkat ovat yleensä korkeampia työuran loppupuolella, uusi laskentatapa todennäköisesti pienentää eläkkeitä.

Eläkkeitä pienentää myös 1990-luvulla käyttöön otettu niin sanottu taitettu indeksi, joka painottaa aiempaa vähemmän palkkatason nousua eläkkeiden tasoa tarkistettaessa. Myös uusi elinaikakerroin pienentää eläkkeitä sitä enemmän, mitä korkeampi odotettavissa oleva elinikä on. Elinaikakerroin leikkaa esimerkiksi vuonna 1988 syntyneiden eläkkeitä viidenneksen.³⁰

Sosiaaliturvan saantiehtoja on kiristetty ja kurinpitotoimenpiteitä lisätty kaikissa Pohjoismaissa 1990-luvun jälkeen. Kurinpitotoimenpiteiden esikuvana on toiminut amerikkalainen *workfare*-malli (*work-for-your-welfare*), jossa hyvinvointietuuksien vastaanottamista pidetään yleisesti merkinä epäonnistumisesta tai työhaluttomuudesta.³¹ Pohjoismaisessa vertailussa suomalaisen sosiaaliturvan, erityisesti työttömyys- ja toimeentuloturvan, saantiehdot ovat erityisen tiukkoja ja kurinpitotoimenpiteet pitkälle vietyjä.³² Näin sosiaalipolitiikka on saanut yhä enemmän esihyvinvointivaltioillisia piirteitä: köyhyyden nähdään johtuvan lähinnä köyhistä itsestään, ja köyhäinhuollossa olennaista on kurin ja järjestyksen ylläpitäminen.

AKTIVOINTIPOLITIikka

Työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteet ovat nykyään olennainen osa sosiaaliturvapolitiikkaa, toisin kuin 1990-lukua edeltävinä vuosikymmeninä. Ennen 1990-lukua aktivointitoimenpiteet olivat osa talous- ja sosiaalipolitiikkaa, jonka tavoitteena oli täystyöllisyys ja tulojen uudelleenjakaminen eri

väestöryhmien kesken. Suomalaisen aktivointipolitiikan esikuvana toimi ruotsalaisten taloustieteilijöiden Gösta Rehnin ja Rudolf Meidnerin 1950-luvulla kehittämä malli.³³ Tässä mallissa täystyöllisyys ja hintavakaus olivat tärkeitä tavoitteita. Rehnin ja Meidnerin mallissa samasta työstä tuli maksaa sama palkka. Täystyöllisyyden vallitessa tämä esti työnantajia kilpailemasta työvoimasta nostamalla palkkatasoa paikallisesti. Siten malli kannusti yrityksiä tehostamaan toimintaansa säilyttääkseen kilpailukykynsä. Finanssipolitiikka, erityisesti yritysverotus oli kireää, jotta hinta- ja palkkataso ei päässyt nousemaan liikaa.

Yritysten paineet tehostaa tuotantoaan johti paikalliseen työttömyyteen, kun tehottomimmat yritykset joutuivat lopettamaan toimintansa.³⁴ Tässä tilanteessa aktiivinen työvoimapolitiikka auttoi työttömäksi joutuneita. Ruotsalainen työvoimahallinto piti tiukasti kiinni työttömyyskorvausten muuttovelvoitteista: jos toisella paikkakunnalla elinkelpoinen yritys tarvitsi työvoimaa, oli työnhakijoilla velvollisuus muuttaa työn perässä. Samalla työhallinnon palvelut auttoivat työnhakijoita kouluttautumaan uudelleen, mikäli se oli tarpeellista.

Ennen 1990-lukua viranomaiset ja päättäjät siis ilmeisesti luottivat työnhakijoiden omaan motivaatioon hakea töitä. 1990-luvun jälkeen hallitukset ovat pitäneet työnhakijoita haluttomina hakea ja vastaanottaa töitä, mikäli heillä on ollut mahdollisuus vastaanottaa sosiaaliturvautuisuuksia. Aktiivisuus on sinänsä hyvin myönteinen ja kannatettava tavoite. Työnhakijoiden on parempi tehdä jotain kuin olla toimeettomia. Nykyisellä aktivointipolitiikalla on kuitenkin nurja puolensa, nimittäin sanktiot ja kurinpitotoimenpiteet. Aktivoitava työnhakija ei aina saa itse päättää, mikä on hänen kannaltaan paras tapa työllistyä. Kurinpitotoimenpiteet ja sanktiot auttavat työnhakijaa vain vähän tai eivät lainkaan, jos töitä ei aidosti ole tarjolla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan muutokset ovat seurausta uudesta kilpailuvaltioajattelusta, sekä siitä, että poliittista valtaa

on siirtynyt työntekijöiltä työnantajille. Rehnin ja Meidnerin mallissa tärkeitä asioita olivat työntekijöiden tarpeet, solidaarinen palkkapolitiikka ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Hyvinvointivaltion aktiivinen työvoimapolitiikka oli osa tätä kokonaisuutta. 1990-luvun jälkeinen työvoimapolitiikka palvelee elinkeinoelämän ja työnantajien tarpeita pienentää työvoimakustannuksiaan ja lisätä kansainvälistä kilpailukykyään. Samalla elinkeinoelämän etujärjestöt ovat tehneet vientiyritysten kansainvälisestä kilpailukykyvystä jopa kansallisen tavoitteen.³⁵ Politiikassa ja hallinnollisessa kielenkäytössä vientiyritysten kilpailukyky on samaistettu kansalliseen kilpailukykyyn.³⁶ Yrityksille sopii hyvin, että niiden kilpailukykyä lisätään alentamalla palkkoja ja sosiaaliturvaetuuksia ja heikentämällä työehtoja.

Aktivointipolitiikan muutoksista keskusteltaessa voidaan esittää väite, että taloudellinen tilanne on muuttunut ratkaisevasti 1990-luvun jälkeen ja että täystyöllisyyden vallitessa oli huomattavasti helpompi keskittyä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tulojen uudelleenjakamiseen. Näin ajateltuna voidaan päätyä esittämään, että 1990-luvun jälkeiset poliittiset valinnat olivat oikeastaan välttämättömiä talouskasvun aikaansaamiseksi ja valtion velkaantumisen estämiseksi. Työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtäävää politiikkaa on kuitenkin harjoitettu kahden vuosikymmenen ajan taloudellisista suhdanteista riippumatta. Siten ainakaan maailmantalouden suhdanteet eivät ole ohjanneet suomalaisten hallitusten talous- ja sosiaalipoliittisia valintoja.

Uuden sosiaaliturvapolitiikan taustalla on taloustieteen ja erityisesti uusklassisen talousteorian mukaiset politiikkasuositukset.³⁷ Näiden teorioiden mukaan talouden hintavakaus edellyttää joustavaa työmarkkinapolitiikkaa, johon ei kuulu korkeita sosiaaliturvaetuksia, tuloveroja, jäykkiä työehtosopimuksia tai irtisanomisehtoja. OECD:n ja EU:n politiikkasuositukset ovat noudatelleet näitä talousteorioita. Niihin

perustuvat esimerkiksi Euroopan työllisyysstrategia (*European Employment Strategy*) ja sen avoimen koordinaation menetelmä, jossa jäsenmaat saavat suosituksia Euroopan unionilta. Samoin OECD:n säännöllisesti julkaistavat maakohtaiset suositukset työllisyys- ja talouspolitiikan parantamiseksi ammentavat suoraan näistä talousteorioista.³⁸ Suomessa kansalliset hallitukset ovat soveltaneet samoja oppeja suomalaisiin oloihin elinkeinoelämän edunvalvojien kanssa.

Euroopan unionin ja OECD:n ideologinen ohjaus on vaikuttanut suomalaiseen talous- ja sosiaalipolitiikkaan erityisesti vuodesta 1995 eli EU:n jäsenyyden myötä. Aktivointipolitiikan uudet tavoitteet ovat täysin yhteensopivia EU:n avoimen koordinaation menetelmän mukaisten suositusten kanssa. Muodollisesti Suomi on toistaiseksi itse päättänyt verotuksestaan ja sosiaaliturvastaan, vaikka rahapolitiikka siirtyi Frankfurtiin eurojäsenyyden myötä. Tosin eurokriisin yhteydessä Euroopan komissio on lisännyt finanssipoliittista koordinaatiota siinä määrin, että kiistanalaisia poliittisia linjauksia budjettikurista on jopa institutionalisoitu osaksi euron sääntöjä. Nämä säännöt tekevät viime vuosikymmenten talouspoliittisesta linjasta poikkeamisen entistä vaikeammaksi ja vähentävät kansallisten poliittisten puolueiden valtaa.

SATA-KOMITEA SOSIAALITURVAA MUOKKAAMASSA

Vuonna 2007 asetettu Sata-komitea (sosiaaliturvan uudistamiskomitea) pohti sosiaaliturvan ongelmia. Komitean tarkoituksena oli esittää uudistuksia sosiaaliturvalainsäädäntöön työeläkkeitä lukuun ottamatta. Komiteassa olivat edustettuina kaikki ne poliittiset intressiryhmät, joiden hyväksyntä suomalaisessa järjestelmässä vaaditaan sosiaaliturvan muuttamiseksi. Sata-komitean työhön kohdistui suuria julkisia odotuksia. Komitean odotettiin puuttuvan tuloerojen kasvuun ja

eriarvoisuuskehitykseen erityisesti perusturvaetuuksien tasoa parantamalla. Helsingin Sanomat kirjoitti pääkirjoituksessaan 2. maaliskuuta 2008, että ”sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden ilmentymät ovat suurimmaksi osaksi juuri niitä, joiden kimpussa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta rakentava Sata-komitea työskentelee”.³⁹ Komitean odotettiin myös päivittävän teollistumisen aikana luotua sosiaaliturvalainsäädäntöä informaatioyhteiskunnan tarpeisiin.

Sata-komitea esitti noin 50 muutosesitystä sosiaaliturvalainsäädäntöön. Budjettivaikutuksiltaan tärkeimmät uudistukset olivat työnantajien Kela-maksun poisto (tästä sovittiin komitean ulkopuolella, mutta komitean uudistukset kytkettiin tähän päätökseen niin sanotussa sosiaalityössä) sekä kunnallisveron perusvähennyksen alarajan nosto eli veronalennus. Nämä uudistukset myös toteutuivat, ja ne maksavat valtiolle noin 895 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi komitea esitti lapsilisän, kotihoidontuen ja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan sitomista elinkustannusindeksiin sekä kansaneläkkeiden tason nostoa.⁴⁰

Sata-komitea tarjoaa hyvän esimerkin siitä poliittisesta päätöksentekotavasta, joka on rakentunut suomalaisen sosiaaliturvan ympärille.⁴¹ Sosiaaliturvan rakentumisvaiheessa toisen maailmansodan jälkeen päätöksenteon ja hallinnollisen toimeenpanon ympärille muodostui kolme ryhmittymää: työnantajat, työntekijät ja maaseutuväestö. Näitä ryhmittymiä edusti päätöksenteon eri vaiheissa eri tahot: eduskunnassa niitä edustivat poliittiset puolueet, hallinnossa ja päätöksenteon valmistelussa työmarkkinajärjestöt ja puolueille lojaalit hallinnon edustajat. Sata-komiteassakin olivat edustettuina nämä kolme valtaryhmittymää. Komitea koostui virkamiehistä, valtiosih-teereistä, työmarkkinajärjestöjen ja muiden järjestöjen edustajista sekä tutkijoista. Samalla komitea oli kuitenkin koottu niin, että yksimielisyyteen päästäessä komitean esitykset olisivat legitiimejä mainittujen kolmen ryhmittymän näkökulmasta.

Komitean (lähes) kaikki jäsenet olivat siis virallisen asemansa lisäksi lojaaleja jollekin kolmesta valtaryhmittymästä.

Keskusta oli ollut aloitteellinen Sata-komiteaa perustettaessa, ja tämä näkyi komitean kokoonpanossa siten, että keskustalle lojaaleja jäseniä oli komiteassa suuri osa. Sosiaalidemokraattinen puolue oli komitean työn aikoihin oppositiossa, joten palkansaajia edusti komiteassa ainoastaan työmarkkinajärjestöjen edustajat. Toisin sanoen valtionhallinnosta komiteassa ei ollut yhtäkään palkansaajien tavoitteelle lojaalia jäsentä. Työnantajien intressejä komiteassa edustivat kokoomukselle lojaalit hallinnon edustajat, sekä työmarkkinajärjestöjen edustajat.⁴²

Tilannetta tosin mutkisti se, että julkisuudessa Sata-komiteaa ei esitetty kolmen valtaryhmittymän välisenä neuvottelufoorumina, vaan hallinnollisena komiteana, jonka tavoitteena oli etsiä käytännöllisiä ratkaisuja yhteisesti tunnustettuihin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Julkisten odotusten ja komitean todellisten uudistusesitysten välille syntyi suuri ristiriita. Kansalaiset odottivat perusturvan parantamista, mutta Sata-komitea alensi veroja ja työnantajien sosiaaliturvamaksuja.

Lähes kaikki aloitteet, joita komitea teki sosiaaliturvan uudistamiseksi, perustuivat samaan työvoiman tarjonnan lisäämisen logiikkaan, joka on ohjannut päätöksentekoa 1990-luvun alusta. Komitea halusi tehdä työnteosta houkuttelevampaa alentamalla veroja ja työntekijöiden palkkaamisesta halvempaa alentamalla sosiaaliturvamaksuja. Samalla kuitenkin sosiaaliturvan rahoituspohja pieneni. Työnantajien ja Kokoomuksen edustajat komiteassa suhtautuivat hyvin myönteisesti työvoiman tarjonnan lisäämiseen ja toisaalta kielteisesti kaikkiin aloitteisiin, jotka poikkesivat tästä tavoitteesta.

Keskusta on perinteisesti puolustanut hyvätasoista perusturvaa. Keskustalla oli myös komitean perustajana kunnianhimoja konkreettisten aloitteiden synnyttämiseen ja läpiviemiseen. Keskustan edustajat kuitenkin tiesivät, että työn-

antajat tulevat vastustamaan kaikkia esityksiä, jotka poikkeavat työvoiman tarjonnan lisäämisen logiikasta ja siihen liittyvistä tavoitteista. Siksi keskusta ei esimerkiksi esittänyt perusturvan korottamista komiteassa muiden kuin eläkeläisten osalta. Eläkeläiset eivät kuulu työvoimaan, joten tämä esitys oli työnantajille helpompi hyväksyä kuin esimerkiksi perusturvan tason nostaminen.

Keskustalla oli toki suurempiakin tavoitteita Sata-komitean aikana kuin kansaneläkkeiden nostaminen. Näihin tavoitteisiin sisältyi ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtojen tiukentaminen niin, että sen kesto olisi ollut lyhimmillään puolet aiemmasta eli yksi vuosi.⁴³ Tämä ei sopinut palkansaajille. Palkansaajat halusivat parantaa kannustimia liittyä ammattiliittoon, ja ansiosidonnainen työttömyysturva on tärkeimpiä etuja, jonka ammattiliitot voivat jäsenilleen tarjota. Lisäksi ammattiliittojen poliittinen vaikutusvalta on riippuvainen jäsenmäärästä, joten palkansaajat luonnollisesti puolustivat Sata-komiteassa omia asemiaan.

Loppujen lopuksi suurinta päätöksentekovaltaa Sata-komiteassa käyttivät työnantajat. He pääsivät komitean työn aikana määrittelemään lähtökohdat päätöksenteolle, ja muille osapuolille jäi yksimielisyyden ehtojen muotoilu. Keskustan ehtona yksimielisyydelle oli kansaneläkkeen nosto. Palkansaajien ehtoja puolestaan olivat, että ansiosidonnaista työttömyyskorvausta ei heikennetä ja työeläkemaksuja nostetaan. Työnantajat saivat näillä ehdoilla Kela-maksun poistettua ja vielä mittavan veronalennuksen kaupan päälle.

Kun Sata-komiteaa arvioidaan laajemmasta näkökulmasta, huomataan eräs keskeinen ongelma: heikoimmin toimeentulevan väestönosan etuja ei puolustanut kukaan. Sama ongelma on yleisemminkin kaikessa sosiaaliturvapoliittisessa päätöksenteossa. Sosiaaliturvan eräänä tarkoituksena voi kuitenkin pitää juuri eri väestönosien välisten erojen tasoittamista niin, että heikoimmin toimeentulevan väestönosan elinmahdollisuudet

paranevat. Kun tämän väestönosan edustajat ovat puuttuneet päätöksentekoprosessista, sosiaaliturvan taso ja kattavuus on päässyt heikkenemään. Sata-komitean päätösesitykset poikkesivat myös varsin selvästi yleisestä mielipiteestä. Mielipidetiedusteluista käy ilmi, että sosiaaliturvan heikentämistä kannattaa vain 15 prosenttia kansalaisista.⁴⁴ On siis perusteltua kysyä, onko Sata-komitean esityksillä kansalaisten tuki.

TULEVAISUUDEN KOHTALONKYSYMYKSET

Sosiaaliturvan kyky vähentää eriarvoisuutta ja köyhyyttä on heikentynyt olennaisesti. Työikäisen väestön sosiaaliturva on entistä alhaisempi, kun samalla yleinen palkkataso on noussut. Samalla tuloerot ovat kasvaneet voimakkaasti. 1990-luvulta lähtien tuloerot kasvoivat Suomessa nopeimmin OECD-maiden välisessä vertailussa.⁴⁵ Vuoden 2008 jälkeen tuloerot eivät ole kasvaneet, mutta erot ovat kuitenkin samalla tasolla kuin 1970-luvulla. Vuosien 1990 ja 2009 välillä perusturvan reaaliarvo jäi noin 40 prosenttia ansiotason kehityksestä.⁴⁶ Samalla pääomatulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut. Myös johdon palkitsemisjärjestelmät ovat kehittyneet viime vuosikymmenten aikana paljon. Rikkaat ovat rikastuneet ja köyhät köyhtyneet.

Valtio ei ole aktiivisesti leikannut perusturvaa, vaan perusturvan reaaliarvon on annettu laskea, sillä työnteon kannustimia ja sen myötä työvoiman tarjontaa eli työnhakijoiden määrää on haluttu lisätä. Kannustimet näyttävät kuitenkin tarkoittavan eri asioita eri ihmisille. Hyvätuloisten yritysjohtajien kannustimet tarkoittavat yleensä mittavia optiojärjestelyjä tai palkkioita esimerkiksi siitä, että johtaja ei vaihda työpaikkaa. Heikkotuloisten kannustimet taas tarkoittavat sosiaaliturvan leikkauksia. Tämä paradoksi heijastelee eriarvoisuuden lisääntymistä.

Tuloerojen kasvattaminen on ollut talous- ja sosiaalipoliitiikan julkilausumaton tavoite. Kansalaisten enemmistö ei ole ilmaissut tukeaan tuloerojen kasvattamiselle, eikä politiikan suunnasta ole päästy äänestämään. 1990-luvulta hallitusten suosimien talousteorioiden mukaan tuloerot lisäävät talouden dynamiikkaa eli toimeliaisuutta ja kasvua. Ihmisten oletetaan kilpailevan toistensa kanssa paremmista ansioista, ja mitä suuremmat erot ansioiden välillä, sitä kovempi kilpailu. Tämä politiikka on johtanut huolestuttavaan kehitykseen: Hyvät kehät uhkaavat murtua ja kääntyä pahoiksi kehiksi eriarvoisuuden kasvaessa. Köyhyys ja sosiaaliset ongelmat ovat yhteydessä toisiinsa, ja köyhyyden lisääntyessä myös sosiaaliset ongelmat lisääntyvät. Tästä on jo merkkejä. Yhä useampi kärsii mielen-terveyden ongelmista.⁴⁷ Nuorten työkyvyttömyyseläkkeet ovat lisääntyneet huolestuttavasti ja väestön sisäiset terveyserot ovat kasvaneet.⁴⁸ Myös esimerkiksi lapsia otetaan yhä useammin huostaan.⁴⁹ Kun sosiaaliturva ei enää ehkäise köyhyyttä, ongelmat kärjistyvät.

Etenkään huono-osaisten ihmisten ääntä ei ole juuri kuultu poliittisessa päätöksenteossa. Matti Vanhanen esitti pääministerinä ollessaan vuonna 2008, että median tulisi kiinnittää vähemmän huomiota heikosti toimeentuleviin kansalaisiin ja puhua enemmän hyvin toimeentulevasta enemmistöstä.⁵⁰ Pääministerin mielestä köyhyyden kuvaus johtaa keskustelua harhaan. Vanhanen ilmeisesti toivoi, että julkisen keskustelun sävy olisi myönteisempi.

Samalla kun valtaosalla ihmisistä menee hyvin tai kohtalaisen hyvin, pienellä osalla menee entistä huonommin. Eriarvoisuuskehitys uhkaa eriyttää asuinalueita, työmarkkinoita ja palvelurakennetta siten, että köyhälle vähemmistölle on omat asuinalueensa, koulunsa, palvelunsa ja työpaikkansa ja parhaiten toimeentuleville vastaavasti omansa. Poliittisesta näkökulmasta kysymys on ennen kaikkea arvovalinnasta: onko tämä sellainen yhteiskunta, jota haluamme yhdessä rakentaa? Eriarvoisuuden

lisääntyessä eri väestöryhmien vastakkainasettelu tulee todennäköisesti lisääntymään.

Yleisen eriarvoisuuskehityksen lisäksi työmarkkinoille on syntynyt hierarkioita uusien hallinnollisten kontrollimekanismien myötä. Alimpana hierarkiassa ovat maahanmuuttajat ja toimeentulotukea saavat.⁵¹ Ylimpänä ovat yritysjohtajat ja ylimmät toimihenkilöt. Hierarkiat toimivat erilaisten kontrollimekanismien varassa, ja työvoimahallinnon sanktiotoimenpiteet ovat olennainen osa niitä.⁵² Toimeentulotuen ja työttömyys-turvan sanktiot toimivat pelotteena: ne ohjaavat työntekijöitä ja työnhakijoita hyväksymään yhä huonompia palkkoja ja työehtoja, koska he tietävät, että heitä uhkaa välttämättömän toimeentulon menetys, mikäli heillä ei ole palkkatyötä. Tämä puolestaan lisää työn prekarisoitumista eli epävarmuutta, tilapäistyötä ja heikkoja työehtoja.⁵³

Eriarvoistumiskehitys on epäilemättä sosiaaliturvapolitiikan suurin ongelma. Eriarvoisuuden kärjistymiseen on vaikuttanut talous- ja sosiaalipolitiikka, jotka ovat elinkeinoelämän intressien mukaisesti pyrkineet lisäämään työvoiman tarjontaa tiukentamalla sosiaaliturvan saantiehtoja ja madaltamalla sen tasoa. Tätä kehitystä on jatkunut yli parinkymmenen vuoden ajan, joten tämän ajan poliittiset valinnat saattavat olla ratkaisevia yhteiskunnalliselle kehitykselle. Mikäli uutta sisältöä sosiaaliturvapolitiikalle ei löydetä, eriarvoisuuskehitys saattaa edetä peruuttamattomalla tavalla.

Eriarvoisuuden lisääntyessä myös syrjäytyminen on nousut poliittiseen keskusteluun.⁵⁴ Inhimilliset resurssit ovat vajaakäytössä, kun syrjäytyminen lisääntyy. Voidaan ajatella kontrafaktuaalinen tilanne: jos jonkin ihmisen syrjäytyminen voitaisiin estää mahdollisimman varhain, tämän ihmisen kyvyt ja taidot olisivat todennäköisesti paljon hyödyllisemmässä käytössä kuin siinä tilanteessa, kun hän on syrjäytynyt yhteiskunnasta ja sen toiminnoista. Jos hyväksymme lähtökohdan, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat tasavertaisia ja että kaikilla

on yhteisöjä hyödyttäviä kykyjä ja taitoja, kaikkien ihmisten työkyky ja työpanos pitäisi nähdä arvokkaana ja säilyttämisen arvoisena. Perinteisessä suomalaisessa hyvinvointimallissa on ollut kysymys juuri tästä.

Vuonna 2012 vasta valittu presidentti Sauli Niinistö asetti vaalilupauksensa mukaisesti syrjäytymisen vastaisen työryhmän. Työryhmään kuului muun muassa edustajia lapsi- ja nuorisojärjestöistä. Eräs työryhmän tuloksista oli internet-sivu nimeltä ”Ihan tavallisia asioita”, johon oli koottu asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, minkälaisia arjen taitoja yhteiskunnan toimintoihin osallistuminen edellyttää. Työryhmän työ herätti paljon kiihkeää keskustelua. Presidentin työryhmä keskittyi arjen käytäntöihin, minkä monet kokivat syrjäytymisen epäpolitisoinnina. Presidentin julkilausumattomana viestinä oli siis, että politiikassa tulisi keskittyä muihin asioihin kuin heikoimmin toimeentulevan väestönosan asioista huolehtimiseen. Tämä viesti jatkaa johdonmukaisesti 1990-luvulta alkanutta sosiaalipoliittista suuntausta. Samasta asenteesta kertoo myös edellä mainittu Matti Vanhasen kommentti siitä, että mediassa käsitellään liikaa heikosti toimeentuloevien ihmisten asioita. Toisin kuin Presidentti Niinistö on antanut ymmärtää, syrjäytyminen on poliittinen kysymys. Tulonjakoon vaikutetaan verotuksen ja sosiaaliturvan välityksellä, ja suhteellisten tuloerojen tiedetään lisäävän syrjäytymistä, köyhyyttä ja sosiaalisia ongelmia.

Työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtäävä ideologia ja sen perusteella tehdyt uudistukset ovat kasvattaneet tuloeroja, hierarkioita ja lisänneet kontrollia yhteiskunnassa. Näin ollen viime vuosikymmenten sosiaalipoliittiset uudistukset ovat pikemminkin luoneet ongelmia kuin ratkaisseet niitä. Siksi tehtyjä päätöksiä tulisi tarkastella kriittisesti. Saattaa olla, että osa ongelmista poistuu, jos tehtyjä päätöksiä yksinkertaisesti puretaan. Olisi esimerkiksi helppoa poistaa nykyisestä lainsäädännöstä sosiaaliturvaa koskevat velvoitteet, sanktiot ja kontrollitoimenpiteet.

Tällainen toimenpide ei maksaisi mitään. Samalla heikoimmassa asemassa olevien oikeudet paranisivat, mikä todennäköisesti saisi heidät hyödyntämään paremmin omia yksilöllisiä resurssejaan.

Syrjäytyminen ja eriarvoisuus ovat koko yhteiskunnan ongelmia. Sosiaalisten ongelmien hoitaminen on kallista, mutta vielä kalliimmaksi tulee se, että inhimillisiä resursseja, aineetonta pääomaa ja potentiaalia valuu hukkaan. Sosiaalipolitiikkaan pitäisi näin ollen löytää uusi johtoajatus, jotta se voisi jälleen palvella taloutta ja koko yhteiskuntaa.

Sotien jälkeinen yhteiskunnallinen tasa-arvokehitys on viime vuosikymmenten myötä kääntymässä pääläelleen. Eräs tämän teoksen keskeisistä väitteistä on kuitenkin se, että tällainen kehitys ei ole välttämätöntä. Ei ole mitään ulkoisia, teolliseen tuotantoon, teknologiaan, tietotyöhön tai maailmantalouteen liittyviä lainalaisuuksia, jotka sanelisivat tämän kehityksen. Poliittisella päätöksenteolla on mahdollisuus vaikuttaa yhteiskuntaan siten, että se kehittyy kohti yhteisesti arvokkaiksi koettuja päämääriä. Haasteena on löytää ne toteutettavissa olevat keinot, joiden avulla näihin päämääriin päästään.

LUKU 1: KANSALAISTEN
SOSIAALITURVA

1. Kettunen 2008.
2. Hannikainen & Vauhkonen 2012.
3. Karisto ym. 1998; Hiilamo ym. 2012.
4. Hiilamo ym. 2012; Liukko 2013.
5. Liukko 2013.
6. Liukko 2013.
7. TELA 2015.
8. Tilastokeskus 2016.
9. ETK 2016.
10. THL 2016.
11. Eräsaari & Rahkonen 2001.
12. vrt. Kuusi 1961.
13. Kettunen 2008.
14. Hagfors & Kajanoja 2010.
15. vrt. Kuusi 1961.
16. Kettunen 2006, 59–60.
17. Kettunen 2006, 59–60; Kajanoja & Hagfors 2010.
18. Rainio-Niemi 2010.
19. Kantola 2002a; Kantola & Kananen 2013.

20. Björklund 2008.
21. Kantola 2006.
22. Nygård 2006.
23. Koselleck 1979.
24. Helsingin Sanomat 2013a.
25. Grönlund & Wass 2016.
26. Vuodesta 2013 puolison tulot eivät enää ole vaikuttaneet työmarkkinatuen määrään.
27. Karisto ym. 1998, 321. Vuonna 2013 työssäoloehto lyheni 26 viikkoon. Soviteltuun työttömyyspäivärahaan tuli samana vuonna suojaosa, jonka myötä työtön voi tienata 300 euroa kuukaudessa ilman, että ansiot vähentävät työttömyysturvan määrää.
28. Keskitalo 2008; Van Aerschot 2008.
29. VNK 2013a.
30. VNK 2013a.
31. Lödemel & Trickey 2001; Gilbert 1992.
32. Kananen 2012b.
33. Sihto 1994.
34. Blyth 2002.
35. Kettunen 2008; Kantola & Kananen 2013; Jessop 2002.
36. VNK 2004; Sinko & Vihriälä 2005; Kettunen 2008.
37. Layard ym. 1991; Nickell 2001; Pissarides 2000.
38. Kananen 2012a.
39. Helsingin Sanomat 2008a.
40. Saari 2008; Honkanen & Tervola 2012, 5.
41. Tässä esitetty kuvaus Sata-komiteasta perustuu syksyllä 2011 tehtyihin haastatteluihin komitean pääjaoston jäsenten kanssa.
42. Kananen 2014.
43. Tulkitsen haastatteluiden perusteella, että keskusta teki aloitteen muotoilla Sata-komitean esitysten ensimmäinen versio, johon sisältyi esitys puolittaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto.
44. Muuri & Mandelbacka 2010.
45. OECD 2011a&b.
46. Kangas 2010; Moisio 2010.
47. Vaarama 2011, 18.
48. Hiilamo & Blomgren 2012.
49. Vaarama 2011, 18.
50. Helsingin Sanomat 2008b.
51. Vrt. Könönen 2014.
52. Kananen 2014.
53. Jokinen ym. 2011; Standing 2011.
54. Kuivalainen & Niemelä 2009; 2010.